

# Cultural Governance

## Kollaborative Governanceformen für eine gerechtere Kulturpolitik im 21. Jahrhunderts

Janet Merkel

41

Wer partizipiert eigentlich an kulturpolitischen Entscheidungsprozessen und wie lassen sich diese Prozesse für Kunst- und Kulturschaffende öffnen? Diese prozessualen und strukturellen Fragen nach Mitbestimmung und kollaborativen Regelungsstrukturen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur:innen im Kulturpolitischen treten in Bezug zu den inhaltlichen Dimensionen in der deutschen kulturpolitischen Diskussion meist in den Hintergrund. Dabei bestimmt *wer wie* Politik macht auch maßgeblich das *Was* konkreter Politik(en), also die Inhalte (Ansell et.al 2017). Zudem verspricht die Beteiligung nicht-staatlicher Akteur:innen die bessere Umsetzung und Durchsetzung von Politiken und neue Impulse für Problemlösungen und Innovationen (Anheier und Kononykhina 2015). In diesem gemeinsamen Zusammenwirken liegt die Idee einer Cultural Governance, die wir hier als neue kollaborative Regelungsstrukturen für die Formulierung und Implementierung von Kulturpolitik verstehen. Der Begriff Cultural Governance<sup>01</sup> wird in der deutschsprachigen Diskussion bislang eher im Rahmen der Kulturmanagementforschung für Steuerungs- und Koordinierungsfragen in Kulturorganisationen verwendet (Mandel 2011), er wird im Folgenden auch für kollaborative Regelungsstrukturen im kulturpolitischen Feld genutzt (Knoblich und Scheytt 2009; Pratt 2005).

### Der Governance-Blick in der Kulturpolitik

Das Konzept partizipativer Kulturpolitik im Sinne der hier gemeinten Cultural Governan-

ce wird bereits seit einigen Jahrzehnten diskutiert und immer wieder eingefordert, etwa von der UNESCO im „Status of the Artist“ (1980) oder der Implementierung der Konvention zum Schutz und zur Förderung der Viel-

<sup>01</sup>

Die deutsche Übersetzung kulturelle Governance hat sich im Sprachgebrauch bislang nicht durchgesetzt.

falt kultureller Ausdrucksformen (UNESCO 2005). Auch im Bericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ wird mehr Governance im Sinne eines Multistakeholder-Ansatzes als kulturpolitisches Steuerungsmodell gefordert (Deutscher Bundestag 2007, 128).

Im wissenschaftlichen Gebrauch bezeichnet der vieldeutige Begriff Governance, „dass  
**42** Steuern und Koordinieren [...] in horizontalen, netzwerkartigen Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren geschieht“ (Benz et al. 2007, 22). Analytisch nimmt ein Governance-Ansatz konkrete Prozesse und Beziehungen in den Blick, in denen Koordinations- und Kooperationsleistung erbracht werden, die nicht nur staatliche, sondern auch marktliche und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen umspannen (Benz et al. 2007). Dabei werden sowohl formelle als auch informelle und nicht institutionalisierte Regelungen und Formen des Regierens in die Betrachtung eingeschlossen. Mit dem Begriff Governance wird erstens die Gesamtheit der Koordinationsstrukturen in einem politischen Feld bezeichnet und zweitens auch einzelne, ganz konkrete Governance-Arrangements für einen bestimmten Gegenstand, also Akteur:innenkonstellationen, die steuern, etwa ein Kulturbeirat oder Runder Tisch. Und drittens werden damit auch spezifische institutionelle Regeln benannt, die in einem politischen Feld koordinierend wirken, beispielsweise Förderentscheidungen durch künstlerische Jurys statt Politik und Verwaltung. Im Folgenden werden Governance-Arrangements auf der kommunalen Ebene diskutiert und damit konkrete Akteur:innenkonstellationen,

in denen Aushandlungsprozesse stattfinden können. Für die Kulturpolitik sind insbesondere kollaborative Governance-Arrangements interessant, also wiederholte Formen der horizontalen, auf Kooperation basierenden, Zusammenarbeit „von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren“ (Ansell und Gash 2008, 544). Dabei müssen es aber nicht unbedingt der öffentliche Akteur:innen sein, die die Zusammenarbeit initiieren oder maßgeblich vorantreiben (Emerson et.al 2012). Wichtig ist, dass es in einem Governance-Arrangement für die Zusammenarbeit eine gemeinsam geteilte Problemwahrnehmung und Verantwortung gibt – Knoblich und Scheytt (2009, 37) sprechen deshalb von „Verantwortungspartnerschaften“.

## Cultural Governance

Die Formen kollaborativer politischer Steuerung im kulturpolitischen Feld haben bislang nur wenig Aufmerksamkeit erhalten – sowohl in der Forschung als auch in der Praxis. So werden Künstler:innen und Kulturschaffende zwar oft in Expertenhearings konsultiert oder für die Legitimierung von Förderentscheidungen herangezogen, aber darüber hinaus gibt es kaum Platz für sie in der Politikformulierung konkreter Kulturpolitik. Das nur langsame Entstehen von deliberativen Kommunikations- und Entscheidungsprozessen im Kulturpolitischen wird mit der mangelnden Bereitschaft von Politik und Verwaltung zu einer Öffnung erklärt (Knoblich und Scheytt 2009; Marx 2019, 2020, Schad 2019). So argumentieren Knoblich und Scheytt:

„Zur Umsetzung von Governance gehört auch die Öffnung für Prozesse außerhalb von Verwaltung und ein Höchstmaß an Transparenz. Es muss sichtbar werden, in welcher Weise Staat und Kommunen kulturpolitisch planen und handeln, um Entwicklungen erkennen und Anknüpfungspunkte für gemeinsame Gestaltungsformen finden zu können.“ (Knoblich und Scheytt 2009, 39)

Kulturpolitische Entscheidungsprozesse sind bislang die Domäne von Fachpolitik und Verwaltung. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen oder Interessensgruppen von Kunst- und Kulturschaffenden sind daran kaum beteiligt (Marx 2020; Schad 2019). Insbesondere die Kulturverwaltung übernimmt eine zentrale, oftmals dominierende Stellung – zumindest dort, wo sie noch nicht eingespart wurde.<sup>02</sup> Denn ihr obliegt sowohl die Vorbereitung, Ausformulierung und Interpretation als auch die Umsetzung kulturpolitischer Entscheidungen der gewählten Volksvertreter:innen sowie die fortwährende Kommunikation mit Akteur:innen im kulturellen Feld. Anders formuliert könnte man auch sagen: Die Kulturpolitik ist immer noch stark geprägt von Government denn von Governance, obgleich in der alltäglichen Praxis der Kulturverwaltung ein ständiges Abgleichen mit Akteur:innen notwendig ist. Das Fehlen von Governance-Strukturen für gemeinsame Aushandlungsprozesse – wie sie in anderen Politikfeldern ganz selbstverständlich sind,

denkt man etwa an die Wirtschaftspolitik (Sack et.al. 2020) – wird meist mit der „Versäulung“ des kulturpolitischen Feldes in unterschiedliche künstlerische Sparten und administrative Zuständigkeiten erklärt, wobei die Sparten jeweils auch sehr ausdifferenzierte Vertretungsstrukturen haben, die oft eine spartenübergreifende Mobilisierung erschweren (Gray 2015).

43

Gleichwohl sehen wir in den vergangenen Jahren in Deutschland ein verstärktes Organisieren der freien Kunst- und Kulturschaffenden über Sparten Grenzen hinweg und Forderungen nach mehr Mitbestimmung durch die Gründung von Netzwerken der freien Szene oder Allianzen der Künste auf Ebene von Kommunen, Ländern als auch dem Bund. Doch bislang fehlt es an kooperativen Strukturen, in denen diese neuen Bündnisse kulturpolitische Themen mit Politik und Verwaltung verhandeln und problematisieren sowie neue Politiken entwickeln und später auch umsetzen können. In solchen Governance-Arrangements sehen wir einen wichtigen und notwendigen Ansatz für die Ausgestaltung einer *gerechteren* Kulturpolitik, die transparenter ist, stärker zwischen den Interessen der Akteur:innen in Kunst und Kultur ausbalanciert, vielfältigere Stimmen aufnimmt und sich stärker an den kulturellen Bedürfnissen und Kulturformen der jeweiligen (Stadt-)Gesellschaft orientiert.

02

Knoblich (2018) weist darauf hin, dass im Land Thüringen in vielen Kommunen aus Sparzwängen Kulturämter kaum noch vorhanden sind oder in andere Fachbereiche eingegliedert werden und damit Voraussetzungen fehlen „den Bestand an Kultureinrichtungen und -akteuren, Veränderungsbedarfe oder Gestaltungsansprüche erfassen und diskutieren zu können“ (S. 94).

## Kulturbeiräte als eine Form der Cultural Governance

Wie kann solch eine kollaborative Governance nun aussehen? Die Beispiele in der kommunalen Kulturpolitik erstrecken sich von formalisierten temporären Räumen der Zusammenarbeit, etwa für die Erarbeitung von

44

Kulturentwicklungsplänen oder Kulturstrategien, bis hin zu institutionalisierten Governance-Arrangements wie Kulturbeiräten. Viele Governance-Formate sind jedoch nur temporär angelegt und aufgabengezogen (Marx 2019). Nur wenige Kommunen haben bisher Kulturbeiräte eingesetzt oder ähnlich institutionalisierte Aushandlungsformate, die rechtlich verankert und mit den kulturpolitischen Ausschüssen verknüpft sind – diese Bedingung ist ganz wesentlich damit die Ergebnisse der gemeinsamen Beratungen wieder in den politischen Prozess zurückfließen können. Die Stadt Wiesbaden hat zum Beispiel 2018 mit dem Kulturbeirat ein formales Beratungsgremium geschaffen, das über Mechanismen wie die Möglichkeit zur Stellungnahme zu Vorhaben von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung sowie der Beteiligung des Kulturbeirates an „allen Vorgängen mit besonderer Relevanz für das kulturelle Leben in der Stadt“ (Wiesbaden 2018, 5) mit kulturpolitischen Entscheidungsprozessen verbunden ist. Vielen neueren, selbstorganisierten Interessensvertretungen von Kunst- und Kulturschaffenden, beispielsweise dem Rat für Künste in Düsseldorf oder dem Rat für Kunst und Kultur in Mannheim, fehlt diese Verknüpfung mit kulturpolitischen Entscheidungsprozessen

sen durch ein Recht auf Stellungnahmen, das Einbringen von Themen oder eine Kommentarfunktion im Kulturausschuss, die formal in der Kulturbeiratsordnung oder der Kommunalstatute festgeschrieben sind (Föhl und Künzel 2014).

Kommunale Kulturbeiräte nehmen im Rahmen von konzeptbasierten Kulturpolitiken in den vergangenen zehn Jahren in Kommunen zu (Föhl und Künzel 2014) und bilden ein geeignetes Instrument für kollaborative kulturpolitische Aushandlungsprozesse. In der Praxis zeigt sich eine große Vielfalt an institutionellen Designs: Sie reichen von künstlerischen Interessenvertretungen wie dem neu gegründeten Rat der Künste Düsseldorf über Beratungsgremien für die Kulturverwaltung wie dem Kulturbeirat Witten bis hin zu formalisierten Kulturbeiräten mit kommunaler Satzung wie in Essen und auch in Wiesbaden, deren Beratungen in die Arbeit der Kulturausschüsse einfließen und deren kulturpolitische Vertreter:innen im Kulturbeirat sitzen. Das konkrete institutionelle Design eines Kulturbeirats hängt von verschiedenen Faktoren ab, unter anderem davon, welche Rolle dieses Gremium spielen soll, beispielsweise beratend, vorschlagend, ausführend oder evaluierend, und was von den Akteur:innen gemeinsam koordiniert werden soll (Benz et al. 2007; Fung 2006). Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit ist die Anerkennung, dass alle Beteiligten wertvolles (Steuerungs-)Wissen besitzen, das zu einer besseren Politikgestaltung beitragen kann, und es ein gemeinsames geteiltes Verständnis gibt, nur in einer Zusammenarbeit den komplexen Herausforderungen in der Kulturpolitik begegnen

zu können. Zudem bedarf es konkreter Verhandlungen darüber, wie die Entscheidungen in den kulturpolitischen Prozess zurückfließen, um wirksam werden zu können.

## Herausforderungen in kulturpolitischen Governance-Arrangements

Der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen in kulturpolitische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse geht oft einher mit problematischen Praxiserfahrungen der kollaborativen Zusammenarbeit in Governance-Arrangements. Dies ist nicht verwunderlich, denn hier kommen sehr unterschiedliche Akteur:innen zusammen, die bislang nicht miteinander gearbeitet haben, mitunter sogar eine konflikthafte Vergangenheit haben und die nur wenig Vertrauen miteinander verbindet (Marx 2019; Schad 2019). Insbesondere Macht- und Wissensasymmetrien und Interessenunterschiede führen hier oft zu Konflikten (Landau 2019). Zudem kann es in diesen kollaborativen Aushandlungssystemen auch zu einer Depolitisierung kommen, indem eine pragmatische Sicht auf Machbarkeiten und Notwendigkeiten der Problemlösung den politischen Streit der Akteur:innen verdrängt (Brown 2015; Landau 2019). Es ist daher notwendig zu überlegen, wie sich eine gemeinsame Arbeitsfähigkeit trotz grundlegender Unterschiede herstellen lässt – ein wechselseitiges Vertrauen wird dabei als grundlegend eingestuft, um ein geteiltes Verständnis von Interdependenzen aufzubauen und um gemeinsame Ziele und Werte zu unterstützen (Ansell und Gash 2008; Benz et al. 2007).

Hierfür bedarf es eines hohen Kommunikationsaufwandes. Zudem ergeben sich oft Legitimations- und Repräsentationsprobleme darüber, wer in diesen Governance-Arrangements die Stimme welcher Kunst- und Kulturschaffenden vertreten darf (Landau 2019) und wer überhaupt teilnehmen kann (Warren und Jones 2018). Für den Kulturbeirat in Wiesbaden (2022) wurde hierfür beispielsweise ein Repräsentationsschlüssel entwickelt, der fortlaufend angepasst wird. Wesentlich für eine gelingende Zusammenarbeit und damit eines kollaborativen Steuerns im kulturpolitischen Feld ist, dass es zwischen den Akteur:innen a.) etwas gemeinsam zu steuern und koordinieren gibt, beispielsweise eine Kulturstrategie oder ein Transformationsprozess, und b.) eine Einbindung in kulturpolitischen Entscheidungsprozesse institutionell angelegt ist, so dass die gemeinsame Zusammenarbeit auch im Kulturpolitischen wirksam werden kann – etwa in Fragen distributiver Gerechtigkeit, also der Ressourcenallokation in der Kulturpolitik. Solche Governance-Arrangements stärken die partizipativen Rechte der Kunst- und Kulturschaffenden in der Mitwirkung an Entscheidungsprozessen, die bislang in der Kulturpolitik viel zu kurz kommen, und sie können zu einer gerechteren und den heutigen Bedürfnissen von Kulturschaffenden angepassten Kulturpolitiken führen.

## Literaturverzeichnis

- Anheier, Helmuth K. und Olga Kononykhina. 2015. Partnering with civil society. In UNESCO (Hrsg.), *Reshaping Cultural Policies. 2005 Convention Global Report*, 89–101.
- Ansell, Christopher, Alison Gash. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543–571.
- Ansell, Christopher, Eva Sørensen, und Jacob Torfing. 2017. Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics*, 45(3): 467–486.
- Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank, und Georg Simonis. 2007. *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Brown, Wendy. 2015. *Die schleichende Revolution: wie der Neoliberalismus die Demokratie zerstört*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Deutscher Bundestag. 2007. *Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, und Stephen Balogh. 2012. An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1–29.
- Föhl, Patrick S., Alexandra Künzel. 2014. Kulturbeiräte als Instrument konzeptbasierter und beteiligungsorientierter Kulturpolitik. Formen, Potenziale und Herausforderungen. In *Handbuch Kulturmanagement und Kulturpolitik*, Hrsg. Friedrich Looock und Oliver Scheytt, B 1.12. Berlin: DUZ Medienhaus.
- Fung, Archon. 2006. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66: 66–75.
- Gray, Clive. 2015. Ambiguity and cultural policy. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 18(01): 66–80.
- Knoblich, Tobias. 2018. Möglichkeiten und Grenzen kulturpolitischer Transformation am aktuellen Beispiel Thüringen. *Journal of Cultural Management and Cultural Policy / Zeitschrift für Kulturmanagement und Kulturpolitik*, 4(1): 87–102.
- Knoblich, Tobias, Oliver Scheytt. 2009. Zur Begründung von Cultural Governance. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 8(2009): 34–40.
- Kulturbeirat Essen. 2022. [https://www.essen.de/leben/kultur/\\_vernetzung/kulturbeirat.de.html](https://www.essen.de/leben/kultur/_vernetzung/kulturbeirat.de.html). Zugegriffen: 12. August 2022.
- Kulturbeirat Wiesbaden. 2022. <https://www1.wiesbaden.de/microsites/kulturbeirat/index.php>. Zugegriffen: 12. August 2022.
- Kulturbeirat Witten. 2022. <https://www.kulturforum-witten.de/kulturbuero/freie-szene/kulturbeirat/>. Zugegriffen: 12. August 2022.
- Landau, Friederike. 2019. *Agonistic Articulations in the 'Creative' City: On New Actors and Activism in Berlin's Cultural Politics*. London, New York: Routledge.
- Mandel, Birgit. 2011. Vom „paternalistischen Kulturstaat“ zur kooperativen Gestaltung des gesellschaftlichen Kulturlebens durch Kulturpolitik und Kulturmanagement. In *Kulturmanagement und Kulturpolitik. Jahrbuch Kulturmanagement 2011*, Hrsg. Sigrid Bekmeier-Feuerhahn, Steffen Höhne, Rolf Keller, Birgit Mandel, Martin Tröndle, Karen van den Berg, & Tasos Zembylas, 23–40. Bielefeld: transcript.
- Marx, Lisa. 2019. Participation as policy in local cultural governance. *Cultural Trends*, 28(4): 1–11.
- Marx, Lisa. 2020. Who governs culture? Actors, federalism and expertise in Swiss regional cultural policy. *International journal of cultural policy*, 26(3): 365–382.
- Pratt, Andy. 2005. Cultural Industries and Public Policy: An Oxymoron? *International Journal of Cultural Policy*, 11(1): 31–44.
- Rat der Künste Düsseldorf. 2022. <https://rat-der-kuenste.de/>. Zugegriffen: 12. August 2022.
- Sack, Detlef, Heinelt, Huber und Egner, Björn. 2020. Institutionalisierte Beziehungen zwischen lokalem Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft – Politikfeldspezifische Unterschiede. In *Neue Koalitionen – alte Probleme: Lokale Entscheidungsprozesse im Wandel*. Hrsg. Björn Egner und Detlef Sack, 81–99. Wiesbaden: Springer.
- Schad, Anke. 2019. *Cultural Governance in Österreich: Eine interpretative Policy-Analyse zu kulturpolitischen Entscheidungsprozessen in Linz und Graz*. Bielefeld: transcript.
- UNESCO. 1980. *Recommendation concerning the Status of the Artist*. New York: UNESCO.
- UNESCO. 2005. *Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen*. Bonn: Deutsche UNESCO-Kommission.
- Warren, Saskia, Phil Jones. 2018. Cultural policy, governance and urban diversity: Resident perspectives from Birmingham, UK. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 109(1): 22–35.
- Wiesbaden. 2018. *Kulturbeiratsordnung*. <https://www.wiesbaden.de/medien-zentral/dok/kultur/Kulturbeiratsordnung-2018-01-11.pdf>. Zugegriffen: 20. August 2021.